

Accueil des primo-arrivants à Bruxelles et en Wallonie: vous avez dit obligation?

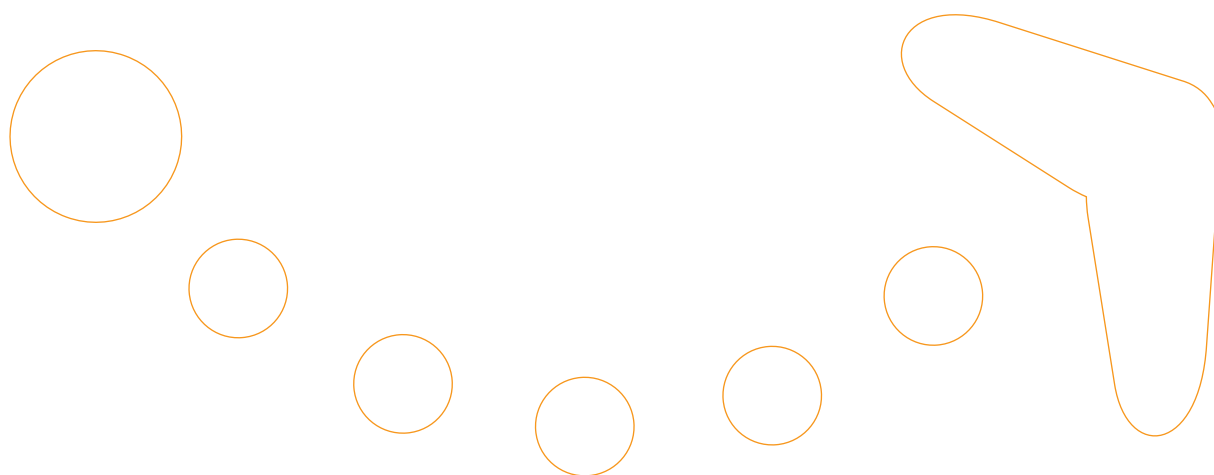
 décembre 2015

 CIRÉ

Sommaire

Introduction	3
Parcours: mode d'emploi	4
Etat des lieux de la mise en place des parcours	4
Sur le principe du parcours d'accueil	5
Sur le caractère obligatoire du parcours	6
Conclusion	8

Cette analyse a été rédigée alors que le caractère obligatoire, les publics prioritaires et les sanctions des dispositifs wallon et bruxellois étaient encore en projet et en discussion au niveau des gouvernements respectifs. Pour une actualisation de l'information en 2016, vous pouvez contacter le CIRÉ en envoyant un mail à sdeterschueren@cire.be.



Introduction

Ces dernières semaines, l'accueil des primo-arrivants est particulièrement mis à l'actualité bruxelloise et wallonne. Et c'est singulièrement le volet de l'obligation du parcours qui est discuté au sein des gouvernements respectifs. À l'instar de ce qui existe en Flandre depuis une dizaine d'années, et même si l'obligation du parcours figurait dans les déclarations gouvernementales des autorités compétentes en la matière, la crise migratoire à laquelle la Belgique est actuellement confrontée a manifestement précipité les décisions et la mise en place des dispositifs.

Comme pour rassurer l'opinion publique et les électeurs. Avec le fait qu'un parcours, qu'on le dise « d'accueil » ou « d'intégration », permette aux primo-arrivants, notamment les très nombreux réfugiés qui vont dorénavant s'installer en Belgique, de s'intégrer. Et surtout s'il est rendu obligatoire...

Parcours: mode d'emploi

L'accueil des primo-arrivants, bien qu'à priori matière communautaire, est appliqué de manière régionale¹. Ce qui donne lieu à deux parcours distincts pour la partie francophone du pays (celui de la COCOF pour Bruxelles et celui de la Région wallonne) mais également à deux parcours différents (un francophone et un flamand) pour la Région de Bruxelles-Capitale. Et ces parcours, bien que semblables sur plusieurs aspects et plus que probablement bientôt tous rendus obligatoires, ne sont pas équivalents, notamment au niveau des publics visés, du volume horaire des heures de langue et de formation à la citoyenneté et de l'insertion socio-professionnelle.

Le parcours d'accueil a pour objet d'offrir un accompagnement individuel aux primo-arrivants pour qu'ils puissent mener leur vie de manière autonome et ainsi, accroître leur participation économique, culturelle et sociale. Ceux-ci, au sens des décrets francophone bruxellois et wallon, sont des personnes (de plus de 18 ans) de nationalité étrangère séjournant en Belgique depuis moins de 3 ans et disposant d'un titre de séjour de plus de 3 mois (et inscrites au registre des étrangers d'une commune de la Région de Bruxelles-Capitale ou de Wallonie). À l'inverse de Bruxelles, les citoyens d'un État-membre de l'UE, de l'EEE², de la Suisse et des membres de leur famille ne sont pas considérés comme des primo-arrivants au sens du décret wallon.

Les deux décrets prévoient dans leur « volet primaire », un accueil qui consiste en une information sur le parcours d'accueil et sur les droits et devoirs de chaque personne résidant sur les territoires respectifs, un bilan linguistique (ou évaluation du niveau de maîtrise de la langue française), un bilan social (identification des besoins et des acquis sur le plan social et économique sur base des compétences et expériences personnelles) et le cas échéant une aide à l'accomplissement de certaines démarches (en matière de logement, de soins de santé, d'enseignement, valorisation des acquis (dont les diplômes)...).

Dans un deuxième temps, et pour répondre aux besoins identifiés lors du bilan social, une convention d'accueil et d'accompagnement est conclue : celle-ci fixe un programme d'accompagnement et de formations individualisées (une formation linguistique et une formation à la citoyenneté), un suivi des démarches pour lesquelles le bilan social a mis des besoins en évidence et une orientation socio-professionnelle si besoin (s'agissant du parcours wallon uniquement).

1 De par un transfert de la compétence par la communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (COCOF) – décret II du 19 juillet 1993 – article 3,7°.

2 Union économique rassemblant 30 États européens : les 27 États membres de l'Union européenne (UE) + l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

État des lieux de la mise en place des parcours

Alors que la politique flamande organise l'intégration des primo-arrivants via l'inburgering (financé par la Vlaamse gemeenschap) depuis plus de dix ans, la reconnaissance des besoins spécifiques des primo-arrivants (P-A) et la volonté de mettre en place un véritable parcours d'accueil dans la partie francophone du pays est beaucoup plus récente.

Mis en œuvre de manière effective en Région wallonne depuis un an et demi, le parcours d'accueil francophone sur Bruxelles sera opérationnel en 2016.

En Région de Bruxelles-Capitale

Le Parlement francophone bruxellois a adopté un décret³ relatif au parcours d'accueil pour les Primo-arrivants en juillet 2013 tandis que le Collège de la COCOF a adopté en avril 2014 et en mars 2015 les arrêtés d'application de ces décrets. Après un appel à candidatures lancé en juin 2015, deux BAPA (bureaux d'accueil pour Primo-arrivants) ont été retenus: 'Bapa Bxl' et 'Via asbl'. Ceux-ci sont en train de se constituer « de toute pièce »: leur ouverture, prévue pour le 24 décembre 2015, est réalistement post-posée au premier trimestre 2016.

La VGC (Vlaamse gemeenschap commissie), quant à elle, organise la politique flamande d'inburgering des primo-arrivants et finance le bureau d'accueil de BON depuis l'entrée en vigueur du décret flamand de 2006. L'inburgering, contrairement à son application en Flandre, n'est pas obligatoire sur Bruxelles.

C'est la Commission communautaire commune (CO-COM), seule institution à disposer directement des compétences à l'égard des personnes (et donc des politiques d'aide sociale), et suivant l'accord du gouvernement de 2014⁴, qui investira en complémentarité des deux Communautés pour permettre l'efficacité des dispositifs. C'est également elle qui devra traiter de la dimension obligatoire du dispositif. Prochainement, elle déposera une ordonnance-cadre fixant l'obligation de tout ou partie du parcours d'accueil ainsi que le cadre matériel de celui-ci (étapes, procédures, public visé, délivrance des certificats...)⁵.

3 Décret relatif au parcours d'accueil des Primo-arrivants en région bruxelloise et dont le CIRÉ a fait une analyse (septembre 2013) : <http://www.cire.be/analyses/920-analyse-du-decret-accueil-pa-en-rbc/file>

4 Déclaration politique du Collège réuni de la Commission communautaire commune, 2014, p.11.

5 Déclaration de politique générale de la Commission communautaire commune – 22 octobre 2015, p.23.

Les débats sur l'obligation sont omni-présents dans les Commissions parlementaires bruxelloises alors que le parcours d'accueil lui-même n'a pas encore été implanté...

En Région wallonne

Un décret⁶ relatif à l'accueil des Primo-arrivants a été adopté le 27 mars 2014 et une circulaire sur le parcours d'accueil des primo-arrivants a été publiée le 23 février 2015.

L'accueil y est organisé par les Centres régionaux d'intégration (CRI), via des bureaux d'accueil locaux. Jusqu'il y a peu, seul le premier volet, à savoir l'« accueil » était obligatoire et l'obligation ne portait donc pas sur le suivi des formations.

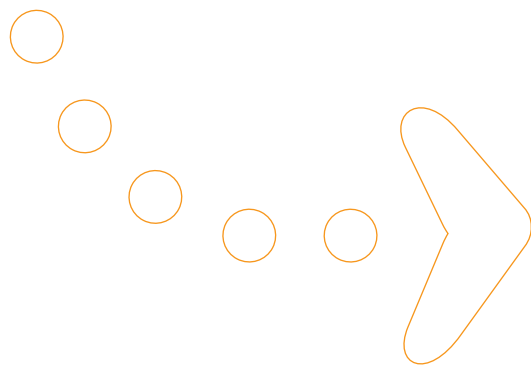
Mais le 1^{er} octobre 2015, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret visant à instaurer un parcours d'intégration obligatoire pour toutes les personnes étrangères ou d'origine étrangère qui s'établissent en Wallonie. Celui-ci vise l'élargissement de l'obligation du parcours aux trois autres volets: formations en français, citoyenneté et accompagnement socio-professionnel (en fonction des besoins). Et ce, alors qu'il a à peine été testé de manière 'volontaire' (à part le volet accueil) et surtout, alors qu'il n'a pas (encore) été évalué.

Sur le principe du parcours d'accueil

Lors des travaux visant la mise en place d'un parcours intégré et cohérent d'accueil des primo-arrivants, le CIRÉ avait souligné sa satisfaction de voir, enfin, d'une part, les besoins des primo-arrivants reconnus et d'autre part, la volonté politique de mettre en place un véritable parcours d'accueil des primo-arrivants⁷.

Il avait aussi rappelé que l'intégration dans une société d'accueil est un long processus qui dépend de nombreux facteurs. Et que ce n'est donc pas le (seul) parcours d'accueil du primo-arrivant (obligatoire ou non d'ailleurs) qui permet une réelle intégration, même s'il y contribue. Ce parcours d'accueil est donc avant tout une manière pour les primo-arrivants de s'outiller pour favoriser leur intégration mais il ne constitue qu'une étape dans celle-ci. Car ce qu'il faut surtout, ce sont de vraies perspectives et un accès réel aux dispositifs qui favorisent l'intégration: la politique d'accueil des primo-arrivants doit donc s'articuler avec des politiques d'emploi, de logement, de santé et de formation (enseignement et formation professionnelle) qui soient ambitieuses et suffisamment financées⁸. Et la société d'accueil, quant à elle, doit également jouer son rôle d'intégration. Il faut dans ce sens que les parcours d'accueil s'inscrivent dans une politique de lutte contre les discriminations et de la diversité⁹.

Par ailleurs, les dispositifs d'accueil des primo-arrivants peuvent être une aide réelle aux primo-arrivants pour prendre pied dans la société, s'ils ouvrent de vraies perspectives d'apprentissage de la langue, d'orientation et de soutien dans la recherche d'une insertion professionnelle, s'ils sont « intégrés », c'est-à-dire si les primo-arrivants sont invités à suivre l'ensemble du processus. Et s'ils créent et alimentent un espace de réflexion riche, positivement confrontante et ouverte sur la question des codes, des normes et des valeurs de la société qu'on quitte, de celle dans laquelle on tombe, et sur son propre positionnement dans tout cela.



6 Décret du 27 mars remplaçant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère – Titre III : Parcours d'accueil » et dont le Ciré a fait une analyse (décembre 2014): <http://www.cire.be/analyses/1050-regard-porte-sur-le-decret-wallon-relatif-a-l-integration-des-pa/file>

7 Pour rappel, dans le cadre de l'étude 'L'accueil des primo-arrivants en Région de Bruxelles Capitale' commanditée par la COCOM et réalisée en partenariat avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (en juillet 2007), le CIRÉ avait défendu l'idée d'un parcours (et non pas une simple juxtaposition de services) qui soit à la fois multidimensionnel (cours de langue, module citoyenneté, bilan et orientation socio-professionnelle, ainsi qu'un accompagnement tout au long du processus), intégré (le PA étant invité à suivre l'ensemble du processus), ambitieux (en consacrant le volume d'heure nécessaire pour une offre de qualité), et régional (un seul dispositif pour l'ensemble de la Région et non pas un néerlandophone et un francophone côte à côte).

8 Ainsi, par exemple, augmenter les budgets des parcours d'accueil strictement, sans donner davantage de moyens pour l'accompagnement à l'emploi du côté du Forem ou d'Actiris n'a pas de sens.

9 En effet, les migrants, comme d'autres travailleuses et travailleurs belges d'origine étrangère, sont régulièrement discriminés à l'embauche.

De plus, étant donné que les primo-arrivants ne deviendront pas citoyens en ingérant des contenus et des valeurs (comme s'ils étaient des coquilles vides qu'il s'agirait de remplir en un minimum de temps), il faut en finir avec une conception fast-food et digestive de la citoyenneté laquelle se fortifie au fil du temps de l'insertion sociale et/ou professionnelle du migrant. Ainsi, la question de «l'après» est importante en termes de motivation des personnes à suivre le parcours d'accueil. Il convient donc d'être particulièrement attentif aux perspectives réelles qui s'offrent à elles au terme du processus proposé.

Mais surtout, ces dispositifs doivent offrir des outils d'émancipation au service des migrants et être positifs et respectueux. Ils ne peuvent en aucun cas être instrumentalisés par les responsables politiques (en tant qu'outils de sélection, contrôle et assignation) ou pervertis par d'autres questions politiques liées au durcissement de l'accès à la nationalité. Il est essentiel de ne pas se leurrer, ni de leurrer les personnes, en prétendant défendre l'option de l'émancipation alors que les moyens concrets mis en œuvre relèveraient plus de « l'assistance » ou de « l'occupationnel » (au regard notamment du volume d'heures prévu et, de manière générale, de la qualité du processus proposé).

Sur le caractère obligatoire du parcours

Une obligation de suivi assortie d'une obligation de moyens

La dimension obligatoire du parcours d'accueil peut être une opportunité dès lors qu'elle est appréhendée comme un moyen de favoriser l'accès aux droits fondamentaux et aux services. Les primo-arrivants peuvent alors faire valoir certains de leurs droits. Mais ces droits doivent être ouverts à tous et il faut qu'un réel accès de tous à ceux-ci soit garanti. Pour que les primo-arrivants obtiennent de réels droits en échange du respect de leurs obligations, il existe donc, parallèlement, une obligation de moyens du côté des pouvoirs publics.

Ainsi, la décision d'obliger les personnes à s'inscrire dans un parcours d'accueil doit être la résultante d'une vision, par les gouvernements wallon et bruxellois, de l'accueil et de l'intégration comme un processus conférant des obligations et des droits aux deux parties. L'obligation du côté des pouvoirs publics doit viser la mise en place de moyens proportionnels à l'intégration attendue de ces primo-arrivants et cadrer dans un système qui fonctionne à la perfection au niveau pratique et qui soit suffisamment financé.

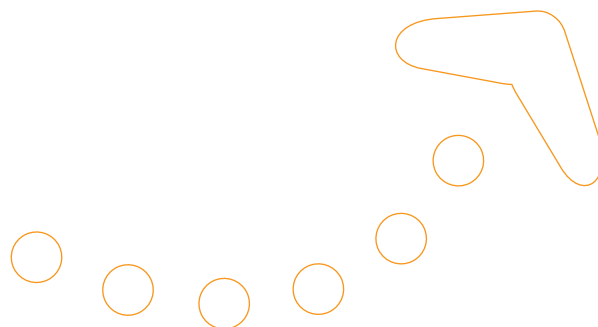
S'il est rendu obligatoire, le parcours d'accueil doit donc consister en une offre suffisante (notamment en nombre de places en bureau d'accueil et en cours de langue), un accompagnement tout à fait sur mesure (ce qui sous-entend une adéquation et une adaptation du dispositif en fonction des besoins des personnes bénéficiaires), un accompagnement qui permette de répondre à tous les obstacles dont notamment la garde des enfants pendant que le parent suit son trajet, une gratuité des formations, des cours de langue avec une méthodologie de qualité qui permette réellement d'accéder à un niveau de connaissances linguistiques de niveau A2¹⁰...

L'intégration: un processus à double sens

L'intégration est un processus à double sens. La société d'accueil joue un rôle considérable dans l'intégration de ses nouveaux résidents, intégration qui passe donc notamment par la perception que la société d'accueil a de ceux-ci et par la place qu'elle leur réserve.

Ainsi, l'intégration ne doit pas être une injonction faite aux individus nouvellement arrivés mais elle doit être l'objectif de la société belge dans son ensemble, et dans laquelle ceux-ci seront dorénavant amenés à vivre. Nous pensons par exemple que les modules d'initiation citoyenne gagneraient à être dispensés à l'ensemble des personnes (jeunes et moins jeunes) vivant en Belgique, y compris les Belges d'origine et pas uniquement les primo-arrivants car réfléchir collectivement sur les conditions pour faire société est nécessaire et pertinent pour tous les (futurs) citoyens, pas seulement pour les nouveaux arrivants.

Or, en rendant le parcours d'accueil obligatoire, on stigmatise en quelque sorte les primo-arrivants en s'appuyant sur l'a priori qu'ils n'auraient pas envie de s'outiller pour s'intégrer et qu'il faudrait donc les y obliger... Comme si la responsabilité leur revenait de s'intégrer ou plutôt de 'réussir leur intégration' alors qu'il revient à la société dans son ensemble d'y parvenir.



¹⁰ Le niveau A2 est le niveau de connaissance linguistique requis dans le cadre de l'accès à la nationalité.

Quels publics bénéficiaires in fine ?

Étant donné qu'au sein d'une même région, l'obligation de suivre le parcours d'accueil ne s'impose pas de la même manière à tous les primo-arrivants, on est face à une inégalité de traitement entre les migrants récemment arrivés sur le territoire. Cette inégalité de traitement est stigmatisante¹¹ et discriminatoire.

En région de Bruxelles-Capitale, vu la trop faible capacité d'accueil, l'obligation de parcours ne pourra forcément porter que sur le public que les futurs BAPA et BON seront capables d'absorber (soit 7.500 personnes par an). Or, on estime le nombre de primo-arrivants bruxellois potentiellement soumis à obligation (c'est-à-dire hors UE) à près de 20.000 par an. Tous n'auront donc a priori pas accès au dispositif¹².

Et en Région wallonne, les Centres régionaux d'intégration (CRI) s'inquiètent déjà de ne plus pouvoir accueillir le public qui bénéficie du parcours d'accueil actuellement lorsque l'ensemble du parcours sera rendu obligatoire, que les budgets ne seront pas suffisants et que les dispositifs ne seront donc plus accessibles qu'à un public prioritaire...

Ainsi si un public restreint se voit obligé de s'inscrire dans un parcours d'accueil, le risque est grand que les autres personnes constituant le public primo-arrivant en soient exclus. Or, au regard de l'actuelle proportion élevée de P-A qui suivent le parcours sur base volontaire (tant pour l'inburgering que pour le parcours d'accueil wallon), force est de constater que la demande existe bel et bien. Il faudrait donc soit que l'obligation concerne l'ensemble des personnes définies comme primo-arrivantes par les décrets¹³ soit que les dispositifs restent accessibles aux publics non concernés par l'obligation (et en ce sens, soient renforcés et pourvus de moyens suffisants).

Car à ceux-là aussi, la société belge a tout intérêt à donner les moyens de s'outiller, pour s'insérer dans leur nouvelle société d'accueil.

Un moyen d'exclure plutôt que d'intégrer?

Hormis le rôle sanctionnant conféré au travailleur social accompagnateur des primo-arrivants (et qui ne cadre pas avec la visée sociale et pédagogique du parcours d'accueil dont le caractère émancipateur doit rester central¹⁴), la question qui se pose avant tout, quand on aborde le caractère obligatoire du parcours d'accueil, est celle des sanctions et de la conditionnalité des droits.

Ainsi, alors que le décret wallon actuel ne prévoit que des sanctions administratives (qui ne sont a priori pas 'opérationnelles'), le projet de révision de celui-ci prévoit des sanctions 'sociales', puisque l'information relative au suivi du parcours sera transmise aux CPAS et communes qui pourront prendre «toutes mesures utiles» qu'il leur reviendra d'apprécier, dans le suivi social.

Outre la mise en place d'une politique arbitraire et inégale (chaque CPAS appliquant la mesure telle qu'il l'entend), on y voit se confirmer une forme sévère d'activation sociale car ce sont les droits élémentaires des personnes primo-arrivantes qui sont ici attaqués. Celles-ci risquent donc de se retrouver doublement sanctionnées en écopant d'une sanction administrative et d'une sanction sociale. Et celle-ci rendra l'intégration des primo-arrivants difficile voire les mènera sur la voie de l'exclusion, ce qui amènerait les responsables politiques à passer tout simplement à côté de l'objectif initial du parcours d'accueil qui vise l'intégration...¹⁵

Sur la Région de Bruxelles-Capitale, les sanctions liées à l'obligation de suivi ne sont pas encore définies. Mais d'ores et déjà, au regard des moyens insuffisants et de la trop faible capacité des dispositifs, on peut craindre que la sanction majeure à laquelle le public P-A sera soumis soit celle de l'impossibilité de s'inscrire dans un parcours d'accueil et donc de l'exclusion de celui-ci.

11 On peut craindre également du côté wallon une stigmatisation des primo-arrivants qui n'auront pas trouvé d'emploi par rapport à ceux qui travaillent puisque seuls les premiers sont concernés par le parcours d'accueil.

12 Par ailleurs, et à défaut d'une politique régionale sur Bruxelles, le public prioritaire (ou 'soumis à l'obligation'), devrait être le même dans les deux dispositifs (flamand et francophone), cfr analyse CIRÉ : Primo-arrivants bruxellois: deux parcours pour une même intégration?

13 À condition qu'elle soit assortie d'une obligation de moyens...

14 La contrainte est susceptible de générer une dynamique beaucoup plus administrative et de biaiser la relation avec l'accompagnateur qui sera ainsi amené à devoir se centrer, avant tout autre chose, sur l'explication à la personne concernée du « pourquoi » du système obligatoire et des sanctions qu'elle encourt si elle ne suit pas le parcours.

15 Pour rappel, le CIRÉ, dans son memorandum pour les élections régionales et communautaires de 2014, demandait qu'une évaluation sérieuse du dispositif wallon soit réalisée en termes d'efficacité et d'émancipation du public visé car le risque était grand de voir ce parcours se transformer en politique d'activation et d'exclusion des populations concernées...

Conclusion

Même s'il est un outil indispensable dans le processus d'insertion des primo-arrivants - à commencer par l'apprentissage de la langue - ce n'est pas le parcours d'accueil qui intègre.

C'est la société d'accueil qui intègre, par la place que celle-ci leur laisse et par les dispositifs d'emploi, de formation (enseignement et formation professionnelle), de logement et de santé auxquels les primo-arrivants accèdent. Il convient donc d'articuler la politique d'accueil des primo-arrivants avec des politiques favorisant l'intégration qui soient ambitieuses et suffisamment financées.

Les dispositifs d'accueil des primo-arrivants peuvent certainement aider les primo-arrivants à prendre pied dans la société. S'ils ouvrent de vraies perspectives d'apprentissage de la langue, d'orientation et de soutien dans la recherche d'une insertion professionnelle et qu'ils offrent de réels outils d'émancipation au service des migrants. Et pour que le processus d'intégration puisse être positif et respectueux et prendre toute sa valeur, il faut du temps et des moyens, financiers et humains.

Ce que la politique actuellement semble sous-estimer complètement. Et c'est ce qui nous préoccupe, d'autant que, dans les cas bruxellois et wallon, tout semble devoir être inventé.

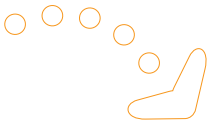
Dans des régions qui n'ont pas (suffisamment) prévu de moyens à cet effet et dans lesquelles les processus ne sont pas coordonnés d'un point de vue méthodologique et institutionnel, on est très loin d'un parcours homogène et complet « à la flamande » accessible à tous les primo-arrivants (de manière obligatoire ou volontaire).

Et si le parcours d'accueil y est rendu obligatoire alors que les moyens ne suivent pas, ce n'est pas la voie de l'intégration que les primo-arrivants seront amenés à emprunter mais plutôt celle de l'exclusion...



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.



CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)